

Urbanisme Aménagement



Les chartes d'urbanisme

Le développement des chartes d'urbanisme

Par Nicole Lerousseau

Le contentieux des chartes d'urbanisme

Par Corinne Manson

DOSSIER

Éditions du Moniteur

Antony Parc 2
10, Place du Général de Gaulle
BP 20156
92186 Antony Cedex
www.editionsdumoniteur.com
Tél. : 01 79 06 70 70
Fax : 01 79 06 79 71

Rédaction

Responsable éditoriale : Peggy Senez

Direction

Éditeur : Claire de Gramont
Directeur commercial : Christophe Vitiello
Service commercial : Maël Gombert
Gestion des abonnements : Nadia Clément
Relations clients : Valérie Ternynck
Internet : www.editionsdumoniteur.com
Fabrication : Karine Landriot
Gestion : Awa Faye
Conception graphique de l'intérieur :
Catherine Lattuca
Illustration de la couverture : Rachid Maraï
Mise en page : STDI

LES DOSSIERS URBANISME AMÉNAGEMENT

est édité par Groupe Moniteur

SAS au capital de 333 900 €

RCS 403 080 823 NANTERRE

Siège social :

10, place du Général de Gaulle

BP 20156 - 92186 Antony

N° SIRET : 403.080.823.00028

N° TVA intracommunautaire :

FR 32 403.080.823

Principal actionnaire :

Info services Holding

Président, directeur de la publication :

Julien Elmaleh

Imprimé par :

Imprimerie Maqprint

43 rue Ettore Bugatti

87280 Limoges

Commission paritaire : 0425 T 90637

ISSN : 2781-0526

Dépôt légal à parution.

Prix de vente au numéro : 30 euros.

Origine du papier : Allemagne

Ce papier provient de forêts durablement gérées et ne contient pas de fibres recyclées.

Certification PEFC. Impact sur l'eau

(P tot) : 0,02 kg/tonne



EDITIONS
LE MONITEUR



Nous alertons nos lecteurs sur la menace que représente, pour l'avenir de l'écrit, le développement massif du « photocopillage ».

Le Code de la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit.

Or, cette pratique s'est développée dans de nombreux cabinets, entreprises, administrations, organisations professionnelles et établissements d'enseignement, provoquant une baisse des achats de livres, de revues et de magazines. En tant qu'éditeur, nous vous mettons en garde pour que cessent de telles pratiques.

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Toutefois, l'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie peut être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. : 01 44 07 47 70, fax : 01 46 34 67 19.

Norbert Foulquier**Rubrique Foncier**

Professeur de droit public à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Codirecteur du SERDEAUT

Directeur du GRIDAUH

Jean-François Inserguet**Rubrique Généralité**

Maître de conférences à l'université Rennes 2

Cyril Laroche**Rubrique Aménagement**

Avocat à la Cour et docteur en droit

Nicolas Chauvin**Rubrique Règles d'urbanisme**

Maître de conférences au CNAM-ESGT

Pascal Planchet**Rubrique Autorisations**

Professeur à l'université de Lyon

Inès Lamouri**Rubrique Patrimoine**

Doctorante en droit public et Attachée temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne)

Michaël Pérez**Rubrique Environnement**

Docteur en droit de l'environnement

Actualités

▲ GÉNÉRALITÉ

Jean-François Inserguet

Institutions 4

Aménagement du territoire 4

▲ AMÉNAGEMENT

Cyril Laroche

Opérations d'aménagement 6

▲ RÈGLES D'URBANISME

Nicolas Chauvin

Textes officiels 7

Jurisprudence 8

▲ AUTORISATIONS D'URBANISME

Pascal Planchet

Généralités 13

Instruction 13

Délivrance 13

Mise en œuvre 14

Contentieux 15

▲ FONCIER – EXPROPRIATION

Norbert Foulquier

Textes officiels 17

Jurisprudence 19

▲ ENVIRONNEMENT

Michaël Pérez

Textes officiels 22

Jurisprudence 23

▲ PATRIMOINE

Inès Lamouri

Jurisprudence 28

Dossier

▲ LES CHARTES D'URBANISME

Nicole Lerousseau

Le développement des chartes d'urbanisme 29

Corinne Manson

Le contentieux des chartes d'urbanisme 35

Nicolas Chauvin

Maître de conférences au CNAM-ESGT

TEXTES OFFICIELS

Documents d'urbanisme – Porter à connaissance – Risque d'incendie

▲ Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, JO 11 juillet 2023

À la suite des nombreux incendies de forêt de l'été 2022, et dans le cadre de l'augmentation générale du risque causé par le réchauffement climatique, la loi n° 2023-580 du 10 juillet crée un article L. 132-4-2 du Code de l'urbanisme. Celui-ci prévoit que, dans les territoires dont les bois et forêts sont classés à risque d'incendie, au sens de l'article L. 132-1 du Code forestier, ou sont réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie, au sens de l'article L. 133-1 du même code, l'autorité administrative compétente de l'État adresse aux communes ou à leurs groupements compétents des recommandations techniques permettant de réduire la vulnérabilité des constructions aux incendies de forêt, de surfaces agricoles et de végétation.

Le texte ne crée donc pas d'obligation nouvelle à l'égard des collectivités élaborant un document d'urbanisme, si ce n'est l'obligation de montrer, dans le rapport de présentation, qu'elles ont bien pris en considération ces recommandations.

Documents d'urbanisme et ZAN

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

La loi allonge les délais impartis aux différents documents pour se mettre en conformité avec la loi de 2021 : plus 9 mois pour les documents régionaux, et plus 6 mois pour les documents d'urbanisme.

La loi instaure aussi une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, et cela de manière pérenne, puisqu'elle crée un article L. 1111-9-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (voir rubrique Foncier-Expropriation).

La loi du 20 juillet vient apporter un certain nombre de précisions quant à l'articulation du dispositif mis en place dans le cadre du ZAN avec les règles du Code de l'urbanisme.

ZAN et procédure d'élaboration des documents d'urbanisme

La loi prévoit tout d'abord que la commission de conciliation (article L. 132-14 du Code de l'urbanisme) se réunit, à la demande d'un établissement auteur d'un SCoT, d'un EPCI ou d'une commune compétente en matière de documents d'urbanisme, dans le cadre de l'évolution d'un document d'urbanisme visant à y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Il y a là une particularité par rapport au texte de l'article L. 132-14 et de l'article R. 132-16, qui ne prévoit qu'une saisine par les personnes publiques associées, les associations de protection de l'environnement agréées, ou les associations locales d'usagers agréées.

Documents d'urbanisme et calcul des surfaces disponibles

La loi prévoit, pour la Corse, qu'à compter du 22 août 2027, l'extension de l'urbanisation est interdite dans toute commune qui n'est pas couverte par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale.

Incitation supplémentaire à élaborer un PLU, une carte communale ou un document en tenant lieu, ces documents permettent aux communes de bénéficier d'une surface minimale d'extension de l'urbanisation. Celle-ci est fixée à un hectare pour la période 2021-2031 (voir rubrique Foncier-Expropriation).

La loi fixe aussi des règles spécifiques pour les communes concernées par le recul du trait de côte.

Pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale et d'urbanisme, il est tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes concernées.

Concernant le calcul des surfaces artificialisées nettes, les surfaces artificialisées situées dans les zones exposées au recul du trait de côte à 30 ou 100 ans peuvent être considérées comme désartificialisées, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Au terme de chaque tranche de dix années, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation sont de nouveau considérées comme artificialisées.

ZAN et sursis à statuer

Elle prévoit enfin, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, la possibilité de surseoir à statuer sur les autorisations d'urbanisme lorsqu'elles auraient pour effet, en raison de l'ampleur du projet, de remettre en cause les objectifs de réduction de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

▲ Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral (JO du 1^{er} août 2023)

PLU – Incompatibilité avec une DUP

▲ Loi n° 2023-649 du 21 juillet 2023 visant à régulariser le PLU(i) de la communauté de communes du Bas-Chablais

La loi prévoit que les dispositions de l'article 6 du décret du 24 décembre 2019 déclarant d'utilité publique les travaux de création d'une liaison à 2x2 voies prévalent sur les dispositions contraires du PLU(i) du Bas-Chablais approuvé par le conseil communautaire de Thonon agglomération le 25 février 2020.

En l'espèce, la DUP a mis en compatibilité les PLU de plusieurs communes d'une communauté de communes, mais, à la suite de l'intégration de celle-ci dans la communauté d'agglomération, le PLU(i) a été modifié, sans reprendre l'intégralité de la mise en compatibilité.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2023-852 du 20 juillet 2023, ne censure pas la loi ; admettant ainsi qu'une loi puisse imposer un projet auquel une collectivité locale a tenté de s'opposer à travers son PLU(i).

C'est assez logique : d'abord c'est la loi qui fixe la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme, et elle peut donc intervenir pour régler des cas particuliers, non prévus par le code. Ensuite, il est habituel que les collectivités territoriales perdent la maîtrise de leur urbanisme lorsqu'est en cause un grand projet : l'intérêt général national doit prévaloir sur l'intérêt local (en plus, le Conseil constitutionnel estime qu'un EPCI n'est pas une collectivité territoriale, et donc que le principe de libre-administration ne s'applique pas).

D'ailleurs, dans le cadre d'une DUP, le préfet peut mener une mise en compatibilité, au besoin d'office. Le fait de modifier ensuite le PLU(i) pour faire échec à cette mise en compatibilité reviendrait à rendre inopérante toute cette procédure, et la philosophie qui l'accompagne ; il est probable que dans ce cas, la modification du PLU(i) soit illégale. Par souci de gagner du temps, et dans le doute, le législateur a choisi de régler directement la question, et non pas de laisser la procédure se dérouler devant le juge administratif.

De surcroît, en l'occurrence, la loi ne fait que priver d'effet les dispositions du PLU(i) qui diffèrent de celles des PLU antérieurs mis en compatibilité.

Énergies renouvelables – Instruction et décision

▲ Décret n° 2023-517 du 28 juin 2023 fixant certaines modalités d'application des articles 27, 37 et 66 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (JO du 29 juin)

Le décret crée deux articles R. 121-1-1 et R. 121-1-2 prévoyant que le silence du ministre de l'urbanisme et du ministre de l'énergie sur les demandes concernant les ouvrages du réseau public de transport d'électricité vaut refus au bout de 4 mois.

Il en va de même pour les demandes concernant les installations de panneaux solaires photovoltaïques ou thermiques, ainsi que pour les ouvrages de stockage par batterie ou de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone : la décision relève du seul ministre de l'urbanisme, et le silence de 4 mois vaut refus (nouveaux articles R. 123-3-1 à R. 123-3-3 du Code de l'urbanisme).

Il en va de même pour la construction, par dérogation à l'article L. 121-5-2 du même code, de postes électriques dans les espaces identifiés comme remarquables ou caractéristiques et dans les milieux identifiés comme nécessaires au maintien des équilibres biologiques en application de l'article L. 121-23. La décision relève du ministre de l'urbanisme et du ministre de l'énergie, et un silence de 4 mois vaut refus.

JURISPRUDENCE

Loi littoral – Notion d'agglomération ou de village existant

▲ CE 12 juin 2023, société Bouygues Immobilier, req. n° 459918, Lebon T.

Il résulte de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les secteurs déjà urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les espaces d'urbanisation diffuse éloignés de ces agglomérations et villages.

La nature de l'opération foncière ayant présidé à la création d'un secteur déjà urbanisé est sans incidence pour apprécier s'il caractérise une agglomération ou un village existant au sens de cet article.

Un projet de construction situé en continuité avec un secteur urbanisé issu d'une opération de lotissement peut, ainsi, être autorisé si le nombre et la densité des constructions de ce lotissement sont suffisamment significatifs pour qu'il caractérise une agglomération ou un village existant.

Norbert Foulquier

Professeur de droit public,
Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

TEXTES OFFICIELS

Expropriation d'extrême urgence au service de la réalisation des réacteurs nucléaires

▲ Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Sans surprise de la part d'une loi qui vise à accélérer les procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants, celle-ci étend la procédure d'urgence pour les grands travaux d'expropriation aux opérations de construction des réacteurs électronucléaires. En effet, l'article 15 de la loi dispose que « la procédure prévue aux articles L. 522-1 à L. 522-4 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être appliquée, dans les conditions prévues par le même code, en vue de la prise de possession immédiate, par le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique, de tous les immeubles bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire ». Ainsi, une fois la déclaration d'utilité publique publiée, la prise de possession des biens expropriés n'a pas à être ordonnée par le juge judiciaire : le gouvernement peut y procéder par décret sur avis conforme du Conseil d'État mais il faut au préalable qu'une indemnité prévisionnelle soit versée à l'exproprié ou consignée en cas d'obstacle.

L'article 15 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 déroge toutefois au régime prévu aux articles L. 522-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique en prévoyant que le décret prononçant la prise de position est publié « dans un délai de six ans à compter de la publication du décret en Conseil d'État déclarant d'utilité publique le projet de réacteur électronucléaire ». Un tel délai n'est pas prévu dans le code : c'est donc une contrainte supplémentaire pour l'administration, qui a surtout pour but de lui imposer de réaliser rapidement les réacteurs. Il n'est pas gagné que ce délai soit suffisant.

Le Conseil constitutionnel a admis la conformité de cet article 15 à la Constitution mais sous une réserve toutefois (n° 2023-851 DC du 21 juin 2023). Selon le Conseil, cette « procédure spéciale d'expropriation à laquelle il peut ainsi être recouru ne peut être mise en œuvre que lorsque l'exécution des travaux risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession ». Il reviendra donc

au gouvernement de démontrer la nécessité de recourir à cette procédure.

Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Outre les modifications de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite Climat et résilience, celle du 20 juillet 2023 a créé la Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, dont le statut et les fonctions sont codifiés dans le nouvel article L. 1111-9-2 du Code général des collectivités territoriales. Cette instance, dont la composition est décidée par le conseil régional sur avis conforme des EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'urbanisme et des conseils municipaux n'ayant pas intégré de tels EPCI, est présidée par le président du conseil régional. Cette instance n'a aucun pouvoir décisionnel mais parce qu'elle peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, parce qu'elle est consultée lors de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne, parce qu'elle peut réunir des conférences départementales et parce qu'elle a un rôle de proposition sur les objectifs régionaux de réduction, cette conférence pourrait jouer à l'avenir un rôle très dynamique dans la mise en œuvre de cette politique environnementale, tout en permettant aux élus locaux de peser, dans une certaine mesure, sur sa définition.

Les projets d'envergure nationale ou européenne

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

L'article 3 de la loi du 20 juillet 2023 complète l'article 194 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 en allongeant la liste des projets d'envergure nationale ou européenne. Surtout, la loi du 20 juillet 2023 prévoit que ces projets sont pris en compte au niveau national pour le calcul de l'artificialisation, pour la première tranche des dix années à compter de l'entrée en vigueur de la loi de 2021, mais ils ne le sont pas au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et par les documents d'urbanisme. Cela allège la pression que fait peser le ZAN sur les autorités locales.

Le rythme de l'artificialisation des sols d'ici 2031

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

En vertu de l'article 191 de la loi du 22 août 2021, « afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols [d'ici 2031] doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée » entre 2021 et 2031.

La loi du 20 juillet 2023 précise les modalités du calcul de la consommation de terres. Dorénavant, « cette consommation est prise en compte dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031 en application du 3° du III du présent article. Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précise cette répartition ». Et en cas de dépassement de ce forfait, « le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ».

La déduction de la renaturation des sols de la consommation des espaces naturels

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Le 5° du III de l'article 194 de la loi Climat et résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021 expliquait déjà que « la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ». Mais cette définition de la consommation d'espaces non urbanisés ne s'intéressait pas au processus inverse qui est pourtant le plus vertueux, c'est-à-dire la renaturation des espaces urbanisés. C'était tout sauf encourager une telle politique, alors que c'est le but même de la loi Climat et résilience. La loi du 20 juillet 2023 a corrigé cette lacune. Dorénavant, « sur ce même territoire, la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation peut être comptabilisée en déduction de cette consommation ». Certes, certains y verront une disposition qui pourrait avoir pour effet de déplacer l'artificialisation des sols. Mais elle est un gage de l'adaptabilité des terrains, elle sera aussi un moyen de prévenir les friches industrielles, et enfin elle converge avec les dispositions de la loi du 20 juillet 2023 sur la renaturation des zones soumises au recul du trait de côte.

La conservation des droits à urbaniser par les communes

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Une des autres mesures adoptée pour mieux faire accepter le ZAN par les élus locaux consiste à ne pas totalement priver les communes de leur possibilité d'artificialiser leur territoire. Ainsi, depuis la loi du 20 juillet 2023, « une commune qui est couverte par un plan local d'urbanisme, par un document en tenant lieu ou par une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 ne peut être privée, par l'effet de la déclinaison territoriale des objectifs [de réduction de l'artificialisation], d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour la première tranche de dix années [à compter de 2021], cette surface minimale est fixée à un hectare ». Ainsi, même si l'EPCI auquel appartient la commune a épuisé ses droits à artificialiser, ses communes membres en conservent un peu, c'est-à-dire un hectare.

Ainsi, les communes ne font pas totalement les frais des choix d'artificialisation décidés par leur EPCI, qui peuvent se réaliser au bénéfice d'autres territoires que le leur.

La mise en commun des droits minimaux d'artificialiser des communes

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Toutefois, cette préservation des droits à artificialiser des communes peut aussi se transformer en aubaine pour les EPCI. En effet, « à la demande du maire, une commune disposant de cette surface minimale peut choisir de la mutualiser à l'échelle intercommunale, après avis de la conférence des maires [...] ou, à défaut, du bureau de l'établissement public de coopération intercommunale concerné si l'ensemble des maires des communes membres en fait partie ». Ce faisant, la loi du 20 juillet 2023 augmente les droits à artificialiser des EPCI, au-delà de ce que prévoient les objectifs nationaux et leur déclinaison régionale. Certes, cette augmentation est entre les mains des communes et il est probable qu'elles préféreront la conserver pour leur profit, tout au moins celles qui se sentiront en minorité au sein de l'EPCI. Celles qui participent à la direction de l'EPCI n'auront évidemment pas la même réticence à jouer la carte de la mutualisation.

La dérogation au ZAN au service de la réduction du nombre de communes : le régime des communes nouvelles

▲ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1^{er} janvier 2011, une majoration de la

Corinne Manson

Professeure de droit public, Université de Tours

CUA 2023-57-2

Le contentieux des chartes d'urbanisme

Les chartes visent, selon leurs auteurs, à assurer plus de lisibilité et de transparence dans les relations avec leurs destinataires. Qu'il s'agisse des chartes des parcs naturels régionaux, des chartes de déontologie, de la charte du patient hospitalisé, de la charte du contribuable vérifié, des chartes de la laïcité, elles visent à encadrer une conduite en imposant le respect de droits et d'obligations qu'elles posent. Mettant en avant des objectifs de protection et de prévention, elles sont perçues comme une démarche de progrès et apparaissent, ou veulent apparaître comme un engagement commun à des fins de défense des administrés, de l'environnement, du territoire. Qu'elles soient prévues par des dispositions normatives ou non, elles sont a priori légitimes au regard de leurs objectifs mais la question de leur légalité se pose. C'est en particulier le cas des chartes d'urbanisme qui se développent depuis quelques années. Elles ne sont ni définies ni encadrées par la loi. Sans faire partie des documents réglementaires prévus par le Code de l'urbanisme, elles complètent le cadre dans lequel les autorisations d'urbanisme sont instruites. Deux catégories principales de chartes d'urbanisme peuvent être distinguées : les « chartes promoteurs » qui imposent des règles de construction aux promoteurs immobiliers avec pour but annoncé d'offrir aux habitants un cadre de vie plus confortable et adapté au changement climatique, dont le développement fait l'objet d'une étude particulière dans cette revue^[1] et les « chartes d'instruction », qu'elles prennent le nom de « guides de mise en œuvre », de « fiches pratiques » ou encore de « cahiers de recommandations », qui visent à faciliter la lecture des règles du plan local d'urbanisme (PLU).

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 2 juin 2023 (n° 461645), fixe le cadre applicable aux cahiers de recommandations. Il reconnaît la possibilité

d'annexer ce document à un règlement de PLU mais soumet son opposabilité à de strictes conditions de forme et de fond. Rappelant que l'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme dispose que le règlement est seul opposable dans un rapport de conformité aux autorisations d'urbanisme, le Conseil d'État juge que le cahier de recommandations ne peut être opposable que si le règlement y renvoie expressément et que s'il a été élaboré suivant les mêmes règles de compétence et de procédure. Sur le fond, il ne peut qu'explicitier ou préciser certaines règles du règlement sans contredire ni méconnaître ces règles. Le Conseil d'État juge que l'article R. 151-10 du Code de l'urbanisme, qui définit le contenu du règlement, n'a pas pour objet ni pour effet d'interdire que des annexes opposables y soient incorporées et fixe les conditions de leur opposabilité. Il précise que ces « recommandations » peuvent porter sur la phase d'exécution du permis de construire lors de la mise en œuvre des prescriptions spéciales qui faisaient, en l'espèce, l'objet du recours qui portait sur la demande d'annulation de prescriptions assortissant un permis de construire pour une surélévation d'immeuble. L'arrêt rappelle aussi la règle posée par l'arrêt *Syndicat des copropriétaires des Périades* du 21 mars 1986 (n° 61817) selon laquelle « il n'appartient aux auteurs des règlements d'urbanisme ni d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code, ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci ». L'arrêt du 2 juin 2023 livre aussi sur les chartes promoteurs des indications qui viennent confirmer et compléter le jugement rendu le 16 janvier 2023 par le TA de Rouen^[2] sur ces chartes. Le tribunal, saisi par

2 TA Rouen, 26 janv. 2023, n° 2202586, *Préfet de la Seine-Maritime c/ Commune de Bois-Guillaume*, AJDA 2023. 516, concl. J. Cotraud ; AJCT 2023. 392, obs. C. Demunck ; Constr.-Urb 2023, comm.28, L. Santoni ; JCP A 2023, 2080, note P.-S. Hansen.

1 Voir p. 29, « Le développement des chartes d'urbanisme » par Nicole Lerousseau.

déféré préfectoral, a annulé la délibération du 3 février 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de Bois-Guillaume a approuvé sa « Charte de l'urbanisme et du cadre de vie ». Le tribunal considère que « la charte doit être regardée comme imposant aux opérateurs immobiliers concernés des règles impératives en matière d'aménagement de l'espace et relatives à la conception et à la réalisation de projets de construction ». En conséquence, le tribunal juge que la délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 5217-2 du Code général des collectivités territoriales, dès lors que la commune de Bois-Guillaume est membre de la métropole de Rouen et ne dispose plus de la compétence pour fixer des règles d'urbanisme. Et qu'il résulte des dispositions des articles L. 423-1 et R. 431-4 du Code de l'urbanisme que « les demandes relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation des constructions ne peuvent être instruites que dans les conditions fixées par les dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme, qui définissent de manière limitative les informations ou pièces pouvant être exigées par l'autorité compétente ».

L'illégalité des chartes promoteurs est établie tant sur la compétence que sur le fond mais sans que ne soit tranchée la question de leur nature juridique (I). La mise en œuvre des chartes qui impose le plus souvent une pré-instruction des dossiers et une négociation des projets présentés soulève également des questions de légalité (II).

I. L'illégalité des « chartes promoteurs »

Le jugement du TA de Rouen juge que les chartes promoteurs sont susceptibles de recours devant le juge administratif, même s'il ne se prononce pas sur leur nature juridique, et qu'elles sont soumises au respect des dispositions du Code de l'urbanisme.

A. Les chartes promoteurs : des actes susceptibles de recours

La nature juridique des chartes promoteurs reste incertaine. La seule décision rendue, celle du TA de Rouen de janvier 2023, ne qualifie pas la charte mais se réfère à la délibération du conseil municipal qui a adopté le texte et lui donne naissance.

Le rapporteur public dans ses conclusions interroge la nature juridique de la charte promoteur soumise au juge. Il reconnaît que cet

acte a « pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles il s'adresse ou encore énonce des prescriptions dont la commune pourrait ultérieurement censurer la méconnaissance » et conclut que « cet acte est saisi par le droit et peut donc être soumis à votre regard ». Mais s'il reconnaît que la charte est susceptible de recours, il réfute la qualification d'acte réglementaire, comme celle d'acte de droit souple considérant que la charte n'a pas de portée générale et impersonnelle puisqu'elle n'a vocation à ne s'imposer qu'aux promoteurs signataires de la charte et réfute également la qualification d'acte contractuel « puisque les obligations mises à la charge des opérateurs ne trouvent, en retour, aucune contrepartie incombant à la commune ». Le rapporteur public semble envisager la possibilité que ces chartes constituent des actes nouveaux. Mais peut-être pourrait-on considérer qu'elles relèvent de la catégorie des actes de droit souple.

Depuis la décision GISTI (CE, Sect., 12 juin 2020, *Groupe d'information et de soutien des immigrés*, n° 418142), le Conseil d'État juge que relèvent de la catégorie des actes de droit souple, les documents de portée générale émanant d'autorités publiques et qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Sans nul doute, les chartes promoteurs ont des « effets notables » sur la situation des promoteurs comme l'indique les conclusions elles-mêmes et le jugement du TA de Rouen aux termes duquel « la charte fixe des engagements qui devront [...] être scrupuleusement appréhendés dans chaque opération par les opérateurs immobiliers signataires de ce document » et ajoute que « la délibération précise que cette charte, après avoir été approuvée en conseil municipal, sera signée par l'ensemble des opérateurs immobiliers ». La délibération qui adopte la charte est donc claire : pour espérer obtenir une autorisation d'urbanisme, les promoteurs immobiliers devront signer la charte. La commune pose ainsi une obligation qui s'impose à tous les constructeurs qui souhaitent réaliser une opération immobilière sur le territoire de la commune.

Quant à la nature contractuelle des chartes, défendue par leurs auteurs, elle soulève une difficulté au regard de leur objet qui est d'encadrer les autorisations d'urbanisme qui relèvent